

Barnet växer upp i kommunen

– hur kan kommunen
stöda barnets välfärd
och minska risken
för utslagning?



INSTITUTET FÖR
HÄLSA OCH VÄLFÄRD

Författare:

Minna Salmi är politices doktor och arbetar som forskningschef på THL:s enhet för uppföljning av politik och effektforskning.

Jukka Mäkelä är medicine licentiat och barnpsykiater. Han arbetar som special-expert på THL:s enhet för tjänster för barn, ungdomar och familjer.

Marja-Leena Perälä är doktor i hälsovetenskaper och arbetar som forskningsprofessor på THL:s enhet för tjänster för barn, ungdomar och familjer.

Laura Kestilä är politices doktor och arbetar som specialforskare på THL:s enhet för minimitrygghet.

Vårt samhälle bygger på principen om trygghet av betingelserna för en god uppväxt för alla barn och ungdomar. Den kommunala dagvården, utbildningen samt hälso- och sjukvården spelar här en viktig roll. Genom att satsa på barn och ungdomar investerar vi i framtiden, eftersom varje ungdom tillför samhället en unik potential. Vi gör klokt i att stöda också de barn och ungdomar vars goda uppväxt hotas av en anhopning av olika riskfaktorer.

I svåra ekonomiska tider frestas kommunerna att spara också i rådgivningstjänsterna, dagvården, utbildningen och elevvården. Undersökningar har dock visat att dessa tjänster, när de fungerar väl, stöder barnens och ungdomarnas uppväxt och familjernas förmåga att klara sig samt minskar risken för utslagning bland unga.

En klokt handlande kommun satsar på tjänster som riktar till alla barn och får dem att samarbeta både med varandra och med föräldrarna. Olika forskningsrön bevisar att investeringar i barns och ungas välfärd ger goda ekonomiska effekter.

Förutsättningar för barnens goda uppväxt

Uppfattningen om vad som krävs för en god uppväxt och utveckling baserar sig på flervetenskaplig forskning. Grundförutsättningarna är enkla och välkända. Vi kan överväga situationen för de uppväxande barnen i vår miljö med hjälp av sex frågor:

- Får barn och unga hälsosam föda, god hygien, tillräckligt med sömn och en sund och trygg omgivning?
- Har barn och unga möjligheter till bestående och ömsesidiga relationer till vuxna och till andra barn och unga?
- Har barn och unga dagligen möjlighet till stimulerande aktivitet i lugna vardagsmiljöer?
- Blir barn och unga sedda, hörda, uppmärksammade och respekterade som individer?
- Får barn och unga stöd och godkännande i var sin individuella och unika utveckling?
- Har vi skapat förutsättningar för barn och unga att förstå världen och träffa val inför livet: kunskap, tid, utrymme, uppmuntran?

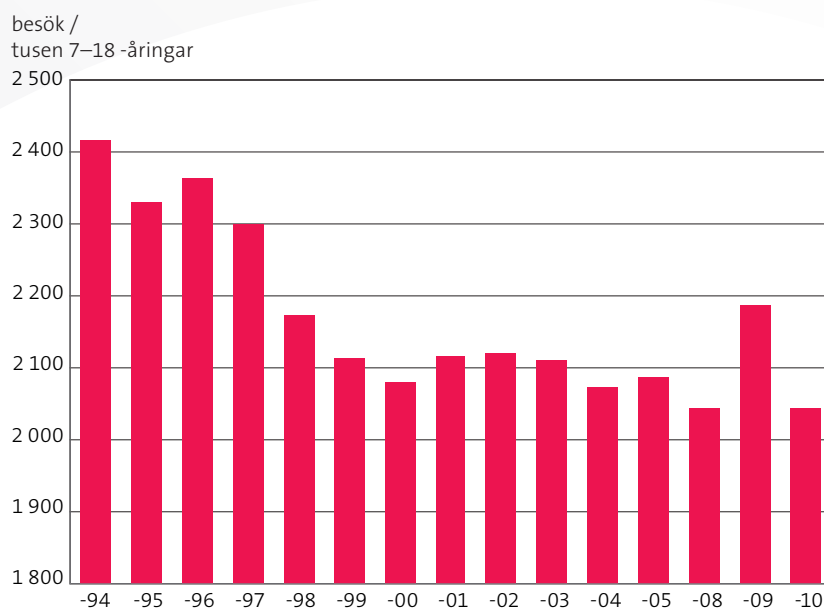
Varför är förutsättningar för en god uppväxt äventyrade?

Under den ekonomiska depressionen på 1990-talet sparade man i allt. Även basservicen för barn och barnfamiljer skars ned eller bantades till innehållet. Gruppstorleken ökade och antalet vuxna som jobbar med barnen minskade i två centrala uppväxt- och utvecklingsmiljöer, nämligen dagvården och skolan. Flera kommuner permitterade lärare och begränsade anställningen av vikarier. I två av tre kommuner är daghemspersonalen fortfarande för knapp i det dagliga arbetet och två av fem skolklasser har flera elever än tidigare. Många kommuner slutade nästan helt att erbjuda hemtjänster för barnfamiljer, trots att de är ett effektivt sätt att hjälpa familjer där föräldrarna är överbelastade eller sjuka.

Kraftiga nedskärningar gjordes i antalet besök inom mödra- och barnrådgivningen samt skolhälsovården och därmed i möjligheterna att stöda föräldraskapet och barnens uppväxt. Genom förordningen om rådgivningsverksamhet och skolhälsovård började tjänsterna att återhämta sig i slutet av 2000-talets första decennium. Många av bastjänsterna återfick ändå inte sina resurser under tillväxtåren efter 1990-talets depression. Under rådande ekonomiska kris, som började vid decennieskiftet, minskas åter rådgivnings- och skolhälsovårdsbesöken samtidigt som lärare permitteras och gruppstorlekarna ökar.

Figur

**Antalet besök hos
primärhälsovårdens
skolhälsovård per tusen
7–18-åringar 1994–2010**

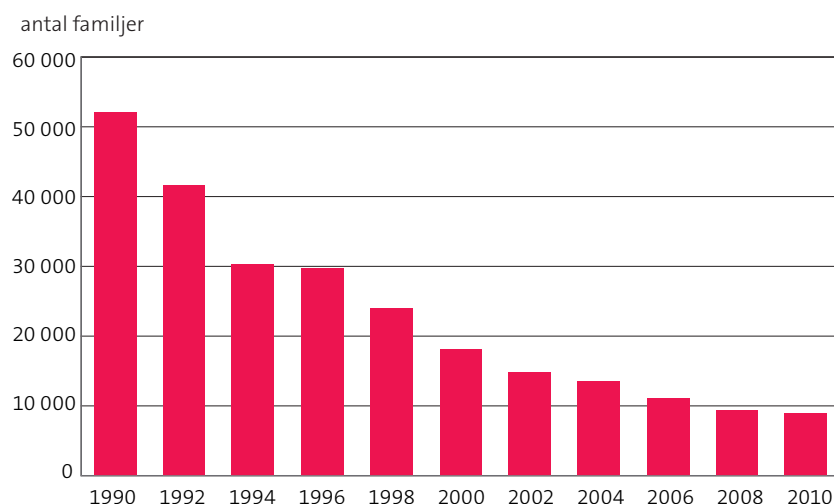


Sparåtgärderna som har urholkat samhällets stöd till barns och ungas goda uppväxt och utveckling har gjort det svårare att upptäcka och åtgärda problem i ett tidigt skede. Under ekonomiskt osäkra tider belastas barn och ungdomar också mera av att föräldrarnas stödjande resurser minskar. Särskilt föräldrars ensamhet, problem i parförhållandet, våld i nära relationer, missbruk och psykiska problem kräver extra mycket hjälp under osäkra tider. Barnens och ungdomarnas utveckling äventyras om resurserna för de tjänster som är avsedda för utsatta familjer samtidigt minskar.

Det finländska servicesystemet präglas av stark sektorisering och otillräckligt samarbete mellan olika myndigheter. Om ingen bär helhetsansvaret för att barnet eller ungdomen får hjälp, upplever familjerna att hjälpen är alltför splittrad. En del av de knappa resurserna går förlorade, eftersom samarbetspotentialen och familjernas egna naturliga nätverk inte utnyttjas.

Figur

**Antalet barnfamiljer som
beviljades kommunala
hemtjänster 1990–2010**



På vilket sätt drabbas barnen av att tjänsterna försvagas?

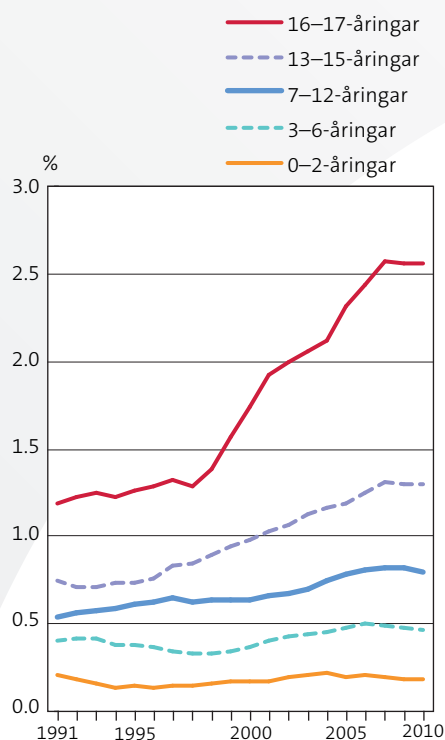
När grupperna i skolor och daghem blir större och befintliga grupper ständigt ombildas har de vuxna inte tid att lära känna barnen som individer. Det blir svårt att skapa en varm och gynnsam atmosfär som främjar barnens utveckling och att upptäcka eventuella stödbehov i ett tidigt skede. Därtill belastas barnens inlärnings- och anpassningsförmåga i stora grupper. Den försvagade skolhälsovården har lett till att barn och unga inte lätt har tillgång till en bekant stödperson när skolhälsovårdaren inte är anträffbar dagligen.

Samtidigt som vuxenkontakter har blivit sköra måste barn och ungdomar göra krävande val i skolan i ett allt tidigare skede. Följden blir utmattning som kan leda till avtagande motivation. Till exempel klasslösa högstudier belastar de ungdomar som skulle behöva klassgemenskapens starka stöd för sin utveckling. Klasslöshet minskar också lärarnas möjligheter att lära känna eleverna som individer och upptäcka deras behov av stöd i ett tidigt skede. Men inte ens tidig upptäckt av problem hjälper om det enda till buds stående hjälpmedlet är en remiss till specialtjänster, till exempel barn- eller ungdomspsykiatri. Verksamhetsformer där personalen från specialtjänster direkt stöder daghems- och skolpersonalen har gett mycket goda resultat (bland annat Jeri i huvudstadsregionen och Konsti i Södra Karelens social- och hälsovårdsdistrikt). Barnen och ungdomarna får omedelbart den hjälp de behöver i en miljö som i och för sig kan vara trygg och skyddande.

De ökade kraven i barnens och ungdomarnas värld och de dagliga uppväxtmiljöers försämrade kapacitet att erbjuda stöd tar sig uttryck i form av olika symtom hos barn och unga. Majoriteten av de finländska barnen och ungdomarna har goda utvecklingsmöjligheter, men antalet barn och ungdomar som riskerar utslagning ökar. De flesta av dessa barn och unga har anlitat alla eller flera av tjänsterna nedan. En jämförelse av situationen år 2010 med situationen i början av 1990-talet visar att anlitaandet av tjänster har ökat avsevärt:

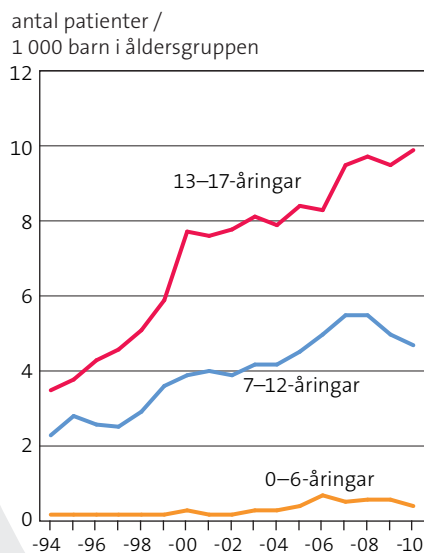
- Uppfostrings- och familjerådgivningsbyråernas barnklienter har ökat med nästan 50 procent.
- Klienterna inom barnskyddets öppenvård har ökat med över 100 procent.
- Andelen omhändertagna ungdomar av hela åldersklassen har ökat med över 150 procent.
- Andelen ungdomar i psykiatrisk anstaltsvård av hela åldersklassen har ökat med över 150 procent.
- Andelen skolelever som får specialundervisning av hela åldersklassen har ökat med cirka 100 procent.

Barns och ungas uppväxt och utveckling bygger på växelverkan med vuxna.



Figur

Andelen barn som varit omhändertagna under året i procent av olika åldersgrupper 1991–2010



Figur

Antalet barnpatienter i psykiatrisk anstaltsvård per 1 000 barn i olika åldersgrupper 1994–2010

En annan faktor som ökar risken för utslagning är avbruten utbildning. Nio procent av de ungdomar som gick ut grundskolan år 2010 saknade examensinriktad studieplats. Under läsåret 2009–2010 avbröt åtta procent av eleverna i yrkesinriktade skolor sina studier helt. Det är viktigt att förebygga studieavbrott, men lika viktigt att stöda en smidig övergång till vidareutbildning eller till arbetslivet bland dem som gått ut skolan. Med hjälp av olika åtgärder, till exempel gruppmetoderna Från utbildning till arbete och Arbetslivet i sikte, yrkesstart och ungdomsverkstäder, främjar man framgången i de viktiga övergångsfaserna.

Risken för utslagning sammanhänger också med utkomsten. Under de senaste 15–20 åren har utkomsten försvårats framförallt för ensamförsörjarfamiljer och flerbarnsfamiljer, där fattigdomsriskerna har ökat avsevärt. I kommunerna syns detta som ökat behov av utkomststöd. Barn och ungdomar som inte har råd med fritidsintressen och/eller kommunikationsredskap riskerar att hamna utanför kamratkretsen. Ensamhet ökar risken för utslagning. Var tredje ensamförälder och en fjärdedel av föräldrarna i flerbarnsfamiljer har inte råd att bekosta fritidsintressen eller mobiltelefon för sina barn. Kommunerna kan genom det behovsprövade utkomststödet underlätta barns och ungas möjligheter till social delaktighet. Kommunernas ungdoms- och fritidsverksamhet är viktig med tanke på alla barns och ungas möjligheter till sociala aktiviteter.

Barnens och ungdomarnas problem påverkar också den kommunala ekonomin

Vi har mycket att lära oss av 1990-talets ekonomiska depression. De kommuner som gjorde de största nedskärningarna i skolhälsovården på 1990-talet använde mer resurser på barn- och ungdomspsykiatri än andra kommuner i början av 2000-talet. Besparingarna inom skolhälsovården och rådgivningsverksamheten ledde till extra utgifter för de reparativa tjänsterna: nedskärningar i bastjänsterna för alla barn ökade behovet av dyra specialtjänster. I de kommuner som har följt upp totalkostnaderna för de lagstadgade specialtjänsterna inom olika sektorer under de senaste tio åren, bland annat Imatra och Åbo, har man observerat en kraftig och oundviklig kostnadsökning. I Imatra lyckades man dämpa kostnadsutvecklingen genom att samtidigt öka rådgivningarnas hembesök och det förebyggande barnskyddsarbetet. Den årliga genomsnittskostnaden för ett omhändertaget barn motsvarar en socialarbetares årslön. En extra socialarbetare kan lösa många problem innan de leder till omhändertagande.

Internationella analyser av kostnadseffekten visar att det finns effektiva metoder att reducera kostnaderna för ungdomar med problem:

*Omfattande
hälsokontroller ger en ny
möjlighet att stöda hela
familjens välfärd.*

- Tidiga och effektiva stödsystem för föräldrar baserade på tillräckliga hembesök. Det finländska rådgivningssystemet har färdiga ramar för dessa.
- Stöd- och förberedelsegrupper för föräldrar till barn under skolåldern. Rådgivningsbyråernas och frivilliga organisationers gemensamma familjecenter är naturliga samlingspunkter för grupperna.
- Förebyggande barnskyddsarbete som karakteriseras av intensiva och nätverksbildande insatser från en välutbildad personal. Familje- verksamheten Nopsa i Helsingfors är ett exempel på förebyggande barnskyddsarbete.
- Dagvård med engagerad och varm växelverkan mellan barn och vuxna – tillräckligt antal anställda på daghemmen och deras kompetens i växelverkan är avgörande

Det är ekonomiskt mest effektivt att investera i barnets tidiga utveckling. Nobelpristagaren i ekonomi James Heckman har beräknat avkastningsförväntningar på kapital som placeras i olika utvecklingsfaser. Placering i de tidiga åren, som är det mest lönsamma, ger flerfaldig avkastning på kapitalet. Utslagningsförebyggande satsningar på ungdomar, till exempel uppsökande verksamhet, stöd till ungdomar som vid uppbåd inte godkänts för tjänstgöring (Time Out) och stöd vid övergången till arbetslivet ger också god avkastning.

Kommunala beslut kan stöda barnens goda uppväxt och minska risken för utslagning

*Barnens och
familjernas erfarenheter
av delaktighet i dagvård
och skola kan främjas
genom insatser som
stärker personalens
interaktionsförmåga och
deras samarbete med
föräldrarna.*

1. Genom att trygga kvaliteten i uppväxtmiljöer och i tjänster riktade till att stöda uppväxt: tillräckligt antal kompetenta anställda på daghem, i skolor, på rådgivningsbyråer och inom skolhälsovården samt tillgång till dessa bastjänster i närmiljön.
2. Genom att öka hemtjänsterna för barnfamiljer.
3. Genom att styra barnskyddets resurser till förebyggande insatser.
4. Genom att främja barnens och ungdomarnas erfarenheter av delaktighet och samhörighet i dagvården och i skolan. Det skyddar dem för risker i utvecklingen.
5. Genom att säkerställa möjligheterna för barn och unga att delta i fritids- och ungdomsverksamhet samt bevilja utkomststöd för barnens fritidsintressen.
6. Genom att trygga minst yrkesinriktad utbildning för alla ungdomar och genom att effektivisera stödet vid övergångsfaser från studier till arbetslivet.
7. Genom ökade resurser för samarbete mellan olika förvaltningsområden, bättre samordning mellan bas- och specialtjänsterna och ökat samarbete med föräldrarna samt genom en ny verksamhets- och ledningskultur som utgår från klienternas behov.
8. Genom att med hjälp av olika organisationers och föräldrarnas kunskaper och erfarenheter stöda familjernas vardag och stärka känslan av gemenskap.

Källor

Drugli, May Britt, Fossum, Sturla & Mörch, Willy-Tore: Five- to Six-Year Outcome and its Prediction for Children with ODD/CD Treated with Parent Training. *Journal of Child Psychology & Psychiatry & Allied Disciplines* 51(2009):5, 559–566

Heckman, James: Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science* (2006):312, 1900–1902

Kaikkonen, Risto ym.: Lasten ja lapsiperheiden terveys- ja hyvinvointierot: THL Raportti 16/2012, Helsinki 2012

Kekkonen, Marjatta, Montonen, Mia & Viitala, Riitta (ed.): Family Center in the Nordic Countries – a meeting point for children and families. Nordic council of ministers, Copenhagen 2012

Keltikangas-Järvinen, Liisa: Pienen lapsen sosiaalisuus. WSOY, Helsinki 2012

Kestilä, Laura ym.: Kodin ulkopuolelle sijoittamisen riskitekijät. Rekisteripohjainen seuranta-tutkimus vuonna 1987 syntyneistä. *Yhteiskuntapolitiikka* 77 (2012):1, 34–52

Koistinen, Matti: Nuorten hyvinvointi, opiskelu ja opinto-ohjaus erityisen koulutustehtävän saaneessa lukiossa. Helsingin yliopisto, Helsinki 2010

Kuoppala, Tuula & Säkkinen, Salla: Lastensuojelutilasto 2010. Tilastoraportti. Suomen virallinen tilasto. Sosiaalipolitiikka 2011. Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitos 2011 http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr29_11.pdf

Ogden, Terje & Halliday-Boykins, Colleen A.: Multisystemic treatment of anti-social adolescents in Norway: Replication of clinical outcomes outside of the US. *Child & Adolescent Mental Health*, 9(2004):2, 77–83

Paakkonen, Tarja: Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujärjestelmä vaikeahoitoisuuden näkökulmasta. *Dissertations in Social Sciences and Business Studies* 36, Itä-Suomen yliopisto, Kuopio 2012

Paananen, Reija: Miten nuoret aikuiset voivat? Kasvun kumppanit, Kuukauden teemakirjoitus, Marraskuu 2011. www.thl.fi/kasvunkumppanit

Paananen, Reija ym.: Life-course risk factors for mental health problems in the 1987 Finnish Birth Cohort. *European Journal of Public Health* (2011):21 (suppl 1), 10–278. doi: 10.1093/eurpub/ckr119

Perälä, Marja-Leena ym.: Hajanaisia palveluja vai toimiva kokonaisuus? Lasten ja perheiden palvelut toimialajohtajien näkökulmasta. THL Raportti 29/2011, Helsinki 2011

Perälä, Marja-Leena ym.: Miten lasten palvelut vastaavat tarpeita? Vanhempien näkökulma. THL Raportti 36/2011, Helsinki 2011

Salmela-Aro, Katariina: Koulu-uupumus sosiaalisessa kontekstissa: koulu, koti ja kaveripiiri. *Psykologia* 45(2010):05–06, 448–459

Salmela-Aro, Katariina, Savolainen, Hannu & Holopainen, Leena: Depressive symptoms and school burnout during adolescence: Evidence from two cross-lagged longitudinal studies. *Journal of Youth and Adolescence* 38(2009):10, 1316–1327

Salmela-Aro, Katariina ym.: Does school matter? The role of school context in adolescents' school-related burnout. *European Psychologist* 13(2008):1, 12–23

Salmi, Minna, Sauli, Hannele & Lammi-Taskula, Johanna: Lasten ja lapsiperheiden asema nyky-Suomessa. Teoksessa Söderholm, Annli & Kivitiie-Kallio, Satu (toim.): Lapsen kaltoinkohtelu. Duodecim, Helsinki, ilmestyy 2012

Salmi Minna, Sauli Hannele & Lammi-Taskula Johanna: Lapsiperheiden toimeentulo. Teoksessa Lammi-Taskula, Johanna ym. (toim.) Lapsiperheiden hyvinvointi 2009. THL, Helsinki 2009, 78–92

Sauli, Hannele, Salmi, Minna & Lammi-Taskula, Johanna: Kriisistä kriisiin: lapsiperheiden toimeentulo 1995–2009. *Yhteiskuntapolitiikka* 76(2011):5, 535–543. <http://www.stakes.fi/yp/2011/5/sauli.pdf>

Sylva, Kathy ym.: The Final Report: Effective Pre-School Education. Institute of Education, University of London 2004

Tilastokeskus: Koulutustilastot. www.stat.fi

Wilson, Sandra Jo ym.: Dropout prevention and intervention programs: Effects on school completion and dropout among school-age children and youth. *The Campbell Systematic reviews* 2011:8. The Campbell Collaboration 2011

Mer information

www.thl.fi/sv_SE/web/kasvunkumppanit-sv

http://www.thl.fi/sv_SE/web/kaventaja-sv

www.thl.fi/hyvinvointikompassi

Plantera framtidens träd – stärk förutsättningarna för barnens goda uppväxt

Barns och ungas möjligheter till en god uppväxt utgör grunden för nationens välfärd, i dag och i framtiden.

Nedskärningarna i bastjänsterna för barn i sparandets och effektivitetens namn har lett till ökade problem bland barn och ungdomar och till större risk för utslagning. Det kortsiktiga sparandet har på längre sikt medfört kostnader för kommunerna och belastat barn och unga.

Därför är det viktigt att förbättra bastjänsterna som är riktade till alla barn och ungdomar: dagvården, skolan, rådgivningsbyråerna, samt skol- och studenthälsovården och den övriga elevvården. Därigenom tryggar vi förutsättningarna för en god uppväxt och utveckling till alla barn. Resurserna bör ökas för att hjälpa och stöda barn och ungdomar som löper risk för utslagning. Resursökningen är nödvändig, men inte ensam tillräcklig. Om vi inte samtidigt förbättrar bastjänsterna kan risken för utslagning bli allt större.

Vårt samhälle har under de två senaste decennierna byggts på ekonomins villkor, och resultaten har mätts med ekonomiska mätare. Någon omfattande och långsiktig utvärdering av konsekvenserna har inte gjorts. Om vi underlåter att bedöma vilka konsekvenser besparingar och effektiviseringar har på lång sikt riskerar vi att försumma förutsättningarna för våra barns och ungdomars goda uppväxt. Men både ekonomin och mänskligheten visar att Finland med sin åldrande befolkning inte har råd att låta ett enda barn bli utslaget.

*Denna Stöd för beslut
-publikation är ett resultat av
strategiprojektet Ojämlighet
ska bekämpas redan i
barndomen, som koordineras av
ledningsgruppen vid Institutet
för hälsa och välfärd.*

Institutet för hälsa och välfärd
PB 30 (Mannerheimvägen 166)
00271 Helsingfors
Telefon: 029 524 6000

ISBN 978-952-245-760-8 (pdf)

ISSN 1799-3946 (pdf)

Läs webbpublikationen på adressen:
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-760-8>